

## **OBSERVACIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACION SOBRE EL CONSUMIDOR**

---

*JORGE BAUTISTA LARA*  
Profesor de la Facultad de Derecho UCA  
Asesor Legal de la Alcaldia de Managua

### ***EL TEMA DEL CONSUMIDOR***

**R**esulta un serio problema plantear el tema del CONSUMIDOR en Nicaragua. tratar de explicarnos sobre los múltiples tópicos que éste puede abarcar, en tanto saltan a luz otros elementos y presupuestos, que resultan evidente su mayor necesidad, prioridad y falta a lo que podría ser esta temática que son a la postre el presupuesto para tocar el tema del consumidor, como podría ser el del empleo mismo en un país con una tasa tan alta de desempleo, es decir, el de tener acceso a una fuente de trabajo que permita al ciudadano la obtención de recursos económicos y con ello la posibilidad de un derecho real económico a escoger y decidir sobre que comprar o que consumir, acceso a la democracia económica del voto como comprador de productos o servicios. En el caso de las personas que tienen la dicha de tener un empleo, salta a la palestra otra limitante; saber si éste cuenta efectivamente con el pago de un salario mínimo que le dé la capacidad de escoger QUE, DONDE, COMO y CUANDO consumir. De un salario que nos permita hasta decir NO, un no referido al no querer, pero no el que se refiere al de NO PODER por no tener el consumidor recursos con que comprarlos.

Este punto de partida no debiera apartarse del tema del consumidor pero si debe condicionar cualquier análisis, estudio o legislación positiva. Obliga a tener en cuenta la pobreza y desempleo por la que atraviesa Nicaragua, una realidad, cualquier punto de inicio debe ser coherente y correspondiente con nuestras problemática. Historia y limitaciones, que determinen la resistencia de nuestra sociedad a las soluciones que se pretenden aportar sus actores. Lo contrario nos daría conclusiones impropias que no se resistirían, y que resultarían de muy poco provecho así como de un muy cuestionable efecto social que si no es poco, sería casi nulo.

Pero el reconocer esta realidad y base socioeconómica no es tampoco el justificante para que se evada el abordaje del tema del Consumidor, por que aun pensando en esa poca capacidad económica de adquisición de bienes y servicios, podemos encontrar elementos y tareas sobre los que se puede iniciar, sin presentar una lista excluyente, la aplicación efectiva y amplia de la ley y su reglamento:

- 1.-** En un mejor control sobre la prestación de los servicios básicos de manera responsable, eficiente y accesible para la población (agua, luz, teléfonos, etc.)
- 2.-** En el control de precios de medicamento de primer necesidad y divulgación de los sucedáneos que permita el conocimiento de la población consumidora, comprando productos según su capacidad económica, que oferten algunas marcas a precios más cómodos.
- 3.-** Para garantizar el control de precios, calidad e información mediante la competencia de los bienes de consumo básicos, los que tiene mayor necesidad y acceso la población (arroz, frijoles, sal, azúcar, etc.)
- 4.-** En la educación y culturización a la población de manera gradual en el conocimiento de los derechos y obligaciones de los consumidores en una sociedad, frente a sus proveedores.
- 5.-** Colaborar con nuestras empresas locales, en tanto depurar, por medio de los consumidores, la calidad y precios de sus productos, que les haga más competitivo frente a otras empresas extranjera.  
Otros.

**LEY Y SU REGLAMENTO (su contexto)**

El final de la década del 70 así como toda la década del 80, trajo aparejado un conflicto bélico que alteró nuestro desarrollo económico, político, social y jurídico del país, acompañado de una paralización de la economía, que

obligó a desviar gran parte de la mano de obra y los pocos recursos con que disponía el país, en función de ésta tarea que se entendía en su momento como algo de primer orden y exigencias para la defensa de un orden jurídico que luchaba por consolidarse. Agravándose con la aplicación de un bloqueo económico por parte de los Estados Unidos.

La década del Noventa lo inaugura el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro con un periodo que consolida una etapa de pacificación, se suspende en el año 90 el Bloqueo posibilitando la importación de productos y servicios así como la exportación de los nuestros productos y con ello se pudo hablar y legislar con mayor seriedad sobre el tema del consumidor. Antes era muy prematuro y las leyes emitidas en ese trayecto solo fueron génesis del tema sobre el Consumidor.

En este contexto de, pos guerra y bloqueo, emiten el 27 de Septiembre de 1994 la Ley de Defensa de los Derechos del Consumidor (Ley No. 182), que cuenta con 43 Artos, ante un legislativo de composición determinada; bajo proyectos, temores, dudas y visiones políticas determinadas y propias, así como dentro del marco normativo de la Constitución de 1987.

La aprobación de su reglamento (Decreto A.N. No. 2187) que cuenta con 127 Artos., cinco años más tarde, el 12 de Mayo de 1999, se da dentro de un nuevo marco de Constitución, al ser reformada "parcialmente" en 1995. En donde a la par han cambiado sustancialmente en la sociedad las perspectivas, proyectos, desarrollo de la economía, desarrollo político, retorno de los nacionales del extranjero; en tanto hay mayor distanciamiento de la época bélica y del bloqueo, mayor apertura económica fluyendo la variedad y cantidad de productos. No así, hemos dicho, la capacidad de su acceso u obtención de recursos económicos de parte de los ciudadanos.

El órgano Legislativo que le tocó discutir y aprobar el Reglamento: su composición de corrientes políticas a lo interno había variado, así como los condicionantes históricos ya se habían adecuado a un periodo de paz. Esto se reflejó en los que se dio y entendió como una aparente extralimitación del Poder Legislativo al emitir el Reglamento a la misma ley fundacional del tema al Consumidor, a la que tendría que estar sujeta y dependiente el reglamento, que se entendió como un intento del legislador por reparar y solventar las omisiones y limitaciones que denotaba la misma ley 182 del año 94, en ese año de 1999, cosa que fuese cierto resultaría incorrecto por cuanto todo Reglamento está obligado a depender y desarrollar una ley, pero no así en ir más allá de la norma que le da vida, de lo que la misma norma le especifica y legitima que debe abordar, argumento que alegó en su momento la Empresa Privada a través del COSEP. Este punto merecería abordarse en

otro artículo, más a fondo , para descubrir si los argumentos alegados por la empresa privada son valederos . hasta que punto, así como ver que es lo que habría de actualizar hoy en día tanto en la ley como en su reglamento. estaríamos hablando por tanto de una reforma a la Ley y su Reglamento. Tendríamos también que escrutar si no existe detrás de la cantidad de objeciones que puedan meter por lista o informe, un problema de cultura de nuestros empresarios, por que al viajar fuera del país, aceptan con suma normalidad el que existan normativas de control y protección a los consumidores, pero al retornar al país y hablar de la aplicación en Nicaragua, se le trata por algunos como materia vedada. Reconocen los beneficios en otros países, pero en el nuestro no admiten esta situación. Tendríamos que ver cuales son los temores de este sector, sus asideros, rescatando los que con objetividad tienen sustento, y cuales son meros atavismos culturales que nos están limitando el crecimiento económico, social y jurídico en los derechos y garantías de los ciudadanos.

Aunque se advierte que tanto en la Cn. Del 87 como en sus reformas posteriores del 95, y del 2000, no aparece alusión expresa a derechos del consumidor. Se tendrá por ello que encontrar su protección constitucional, reconocimiento, subsumidos dentro de otros derechos y garantías constitucionales, así como dentro de los ámbitos competencias nacionales y territoriales que involucra a los principales sujetos de derecho Público (Estado y Municipio) con responsabilidades en la economía de sus territorios, en la obligación de la protección de la población, de sus condiciones y dignidad humana.

Concluyendo que la ley como su reglamento, han sido creados en dos fechas y etapas distintas desde la Temática del Consumidor, en lo singular, que es importarte tomar en cuenta como generadores de un desface. Así como una diferente composición política partidaria de dos legislativos, de dos ordenamientos Constitucionales en donde se dan variantes tan sustanciales en la Reforma Constitucional del 95 como el no permitir dos periodos consecutivos al Ejecutivo Central (Arto. 147 inc. a Cn) y Local ( Arto. 178 Cn), así como el reforzamiento de las autonomías Municipales (Política, Administrativa y Financiera; Arto. 177 Cn ) que para el tema del consumidor es vital en tanto mejora potencialmente el aseguramiento de la aplicación de la norma del Consumidor ante una participación de la Administración Pública más cercana al gobernado, su papel determinante y competencial en todo lo que afecte a sus economías territoriales pero ya no sujeta a los recursos ante el Ejecutivo como última instancia que determinaba la Cn. de 1987, pues ahora es ante un poder distinto: EL PODER JUDICIAL (Arto.14 y 15 de la ley 350). Quedando aun como materia pendiente a desglosar, si este mandato competencial ha tenido su correspondiente de autonomía

Financiera, capacidad económica, en tanto posibilidad de ejercer sus competencias y llevar adelante sus decisiones con sus propios recursos.

Aun con todo y la reserva que en materia económica se ha dado, sobre la asignación de presupuestos en estas reformas a la Constitución, se reconoce un salto importante a una democracia más cercana al gobernado, que pretende ser más eficientes en las prestaciones de los servicios, dando mejores perspectivas al tema del Consumidor en las localidades (Municipios). Una Municipalidad que perfectamente puede permitir en coordinación, vía Colaboración, con el Ejecutivo Central de Oficinas de Direcciones de Defensa de los Consumidores (Arto. 5 y 6 del Decreto No. 2187)

***PARTICIPANTES EN LA APLICACIÓN DEL TEMA SOBRE EL CONSUMIDOR (Sujetos de la relación)***

Esta Ley y Reglamento, su aplicabilidad, su vigencia, va a depender del reconocimiento y participación de los sujetos que se encuentran involucrados y que podrían ser considerados, como base de la ley en Nicaragua, que para efectos pedagógicos y explicativos podrían citar de esta manera:

- a.- El Consumidor (comprador último de bienes o servicios)
- b.- Las Asociaciones de Consumidores.
- c.- Los medios de Comunicación (periódicos, televisión, radio)
- d.- Empresa Privada (Proveedor de los bienes y servicios)
- e.- El Estado (Principal sujeto de Derecho Público, competencia territorial nacional)
- f.- El Municipio (Ambito competencial territorial local: 151 Municipios a nivel nacional)

Esta separación en 6 (seis) podría admitir una agrupación en 3 (tres), dependiendo de los criterios que podamos o queramos utilizar:

- I.- Uno que comprenda a los Consumidores y sus Organizaciones.
- II.- Otro que comprenda a la Empresa Privada y dentro de ellos a los Medios de Comunicación.
- III.- Y un tercero que pueda abarcar al Estado y al Municipio, ambos sujetos de derecho Público; una que ostenta soberanía y otra que posee la Autonomía: uno centralizado y otro descentralizado.

Cualquiera que sea o fuese la visión que pretendamos obtener, lo que tratamos de transmitir, es la idea de que ninguno de estos sujetos puede ni debe ser desconocido, así como tampoco se puede ni debe descalificar o

menospreciar su papel que cada uno está llamado a desempeñar, cada pata de una mesa resulta importante para mantenerla en su estabilidad.

Siendo los referidos sujetos de esta relación, representan la base misma obligacional para la aplicación de la ley y Reglamento del Consumidor.

Cada uno de estos sujetos está llamado a jugar un rol, y representar una papel e intereses determinados. Pretender desconocer ese papel, ese interés legítimo es desconocer un sector importante de la población y en consecuencia sería colocar límites participativos, creando una esfera incompleta.

Otro error es tratar de sustituir a unos de estos sujetos, reemplazarlo y tratar de asumir el papel de otro, creando una pérdida a lo interno de su misma naturaleza sea como consumidor, como Administración Pública, o como Empresa Privada. Y al hacerlo se deja de cumplir con el papel propio por asumir el ajeno, aunque todos deben mantener una empatía con los consumidores.

Cada cual debe reconocer al otro, su importancia y papel, no pretender sustituirle ni pretender ser sustituido.

Ausencias y desconocimiento de este tipo traerían una retardación, mayores fricciones, o incorrecta aplicación y desarrollo de una Ley y Reglamento del consumidor, así como mayor tencionamiento que pueden perfectamente prevenirse si los sujetos e interlocutores de cada sector poseen mecanismos de comunicación, así como instancias de diálogo. La ley del Consumidor en sí es y se da sobre una materia no pacífica y resulta conveniente mantener las carreteras de la comunicación debidamente construidas. A todos tendría que interesarnos saber lo que piensa el otro, y prever que la solución a tiempo y en tiempo nos beneficia más que la trascendencia mayor del conflicto.

Cada sector tiene sus propios interés, y se trata de que los represente, que los tenga siempre presente, pero debe hacerlo dentro de ámbitos de entendimiento, que permitan la discusión, mediación, participación en la solución de conflicto no solo en las instancias administrativas, sino en sus fases pre-administrativas, antes de ponerlas en conocimiento de una Dirección de Defensa de los Consumidores (Arto. 4 del Decreto No. 2187)

### **APLICACIÓN DE LA LEY (Gradualidad)**

Aplicar la Ley y Reglamento del Consumidor en toda su intensidad, además de desdejar el mecanismo de gradualidad con que deben aplicarse ciertas leyes de las que se pretenden obtener sus mayores réditos y no el perjuicio de la inmediatez que ocasiona el resentimiento de la sociedad y de la economía, crearía como efecto colateral la quiebra de muchas empresas, que vendría en cascada a ocasionar un mayor desempleo, menor circulante, mayor delincuencia, etc.

Cuatro cosas sobresalen en la aplicación de esta legislación del consumidor;

- I.-** Su necesaria aplicación en gradualidad con participación de todos.
- II.-** Su necesaria adecuación y actualización de las normas vigentes, ubicación sistémica.
- III.-** Su orden de priorizaciones de parte de las instancias Administrativas en lo que respecta a algunos bienes y servicios de mayor necesidad y consumo.
- IV.-** Voluntad política del Estado en querer aplicar verdaderamente la ley con hechos concretos y convincentes.

Ningún sujeto puede aplicar esta ley desconociendo al resto. Así el Estado nunca podrá ser capaz de aplicarla en tanto no pida la colaboración de los ámbitos territoriales y no reconozca en estos a los verdaderos Sujetos de Derecho Público que pueden desempeñar un papel de importancia y trascendencia en áreas como estas. Y esto implica, que no se podrá aplicar en tanto el Estado, el Ejecutivo Central no tenga la real y manifiesta voluntad política de otorgar los recursos y dar las competencias para crear las Direcciones de Defensa del Consumidor en los Municipios, comenzando por la creación en los principales Municipios, y poco a poco ampliarlos a otros, siendo de mucho riesgo el decir por ahora los plazos de cumplimiento, lo importante es iniciar en la creación de una segunda Oficina de Defensa de los Consumidores en otro territorio, que invite a la creación de una tercera. La voluntad política de una efectiva desconcentración que se refleje en hechos.

Aplicar la Ley del Consumidor en el país, conlleva el cuidado de tener que comenzar por lo más básico como el Agua, Luz, Teléfono, Basura, etc. Y no tanto los productos suntuarios, lo que no significa a que se abandone esta temática.

En este mismo tema del agua, como ejemplo, encontraremos que cada Municipios presenta problemáticas muy propias: en unos el reclamo es por el

precio que se cobra por brindar el servicios, en otros su dificultad no remarca tanto en el precio como en la suspensión frecuente del fluido, su limitado uso a ciertas horas del día, y en otros se llega a casos mas lamentables en donde su reclamo no es de precio o frecuencia sino de inexistencia del vital liquido, en donde no existe abastecimiento.

Un consumidor debe reconocer puntos e intereses comunes entre todos los territorios, como también detectar puntos propios, distintos y singulares a los del resto.

En Managua se tiene la dificultad de los granos básicos, pero abundan productos suntuarios. En el caso de sectores como Nueva Guinea puede darse menos dificultad en frijoles y maíz, lo siembra y cosecha, pero si podría representar serias dificultades la obtención de los productos suntuarios. Esto cambia las necesidades y exigencias de cada grupo local. Pero es común los medicamento, el acceso al fármaco y al precio, al conocimiento de sucedáneos que permitan comprar uno más barato que represente la misma solución a una enfermedad.

Al final, ocupemos el cargo que ocupemos, estemos donde estemos, hagamos lo que hagamos; desde nuestro nacimiento hasta nuestra muerte, desde el peine hasta los zapatos, desde que despertamos hasta que nos dormimos, hombres y mujeres, niños y adultos; TODOS, COMPLETAMENTE TODOS, SOMOS CONSUMIDORES. Por que con el acto de consumir, estamos tratando de satisfacer nuestras necesidades. Pero se trata de ver en el consumo algo que de satisfacciones y resuelva nuestros problemas, sin llegar a concebir nuestro vivir como el existir para solo consumir, transformando el consumo en el sentido mismo de nuestras vidas, llevando a la sociedad y al ser humano a una deshumanización, y a una cosificación de nuestras relaciones.

A todos nos compete y conviene hacer posible la aplicación de esta ley y su reglamento. Y a todos nos interesa que se desarrolle de forma gradual sin retardación excesiva, congelando, que resulta en una evasión mas bien de responsabilidades.

Tanta responsabilidad tiene en este tema el Estado, órgano rector de la política pública, como los gremios de consumidores cuando entre si mismo se vuelven excluyentes para con gremios de consumidores de Municipios más distantes.

Tanta responsabilidad tiene el Estado, como responsabilidad poseen los medios cuando no educan sobre el consumo a los usuarios y lectores de sus medios de difusión.



Tanta responsabilidad tiene el Estado, como responsabilidad posee el Municipio, cuando no busca mecanismos de control básico en pesas y medidas en sus Mercados locales, en donde no se da al consumidor la cantidad de producto que se ha pagado en el arroz, azúcar, frijoles, aceite, etc.; al comprar en los mercados.

Para aplicar efectivamente la legislación del consumidor estos son algunas de las cosas que no debemos descartar y que debemos tener siempre presentes, sobresaliendo en tanto competencias definidas por la ley 182 y su reglamento, el papel del Estado como promotor, divulgador, educador y protector de la población; de sus gobernados, de los consumidores. Para ello es menester contar no solo de un marco de legalidad, sino de la voluntad política de los gobernantes.

A estas alturas es evidente que la existencia de una única oficina de Defensa de los Consumidores con sede nacional, con domicilio en Managua, y cuya dirección exacta es del privilegio y conocimiento de unos cuantos, es totalmente insuficiente e ineficiente para hacer vigente una ley del consumidor. Si asumimos que existe un nuevo gobierno y que este trae en su maletín la intención de gobernar de una manera que trascienda a las formas típicas que se han mantenido en la Historia de Nicaragua, deberíamos también asumir que se puede impulsar de mejor manera la voluntad de aplicar la ley del consumidor, y cabe beneficiar al gobierno actual con la duda, pero una duda sujeto a cuestionamiento y rendición de cuenta dentro de un periodo de tiempo, una duda por lo tanto no pasiva, sino activa que espera observar la toma de esas primeras decisiones que nos lleven en esa línea.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ ARGUELLO, GABRIEL. *La Ley en la Constitución Nicaragüense*. Cedecs Estudios Constitucionales y Politicos. Barcelona 1999.
- GIMENO SACRISTAN J. *La educación obligatoria su sentido educativo y social*. Colección PEDAGOGIA. Razones y Propuestas Educativas. Ediciones Morata, S. L. Madrid 1999.

- ITURRA RICARDO. EDUCACION DEL CONSUMIDOR. DEMOCRACIA Y CUIDADANIA. *Manual para Comprender Compartir y Actuar*. Santiago, Chile, 1996.
- FLAVIO ESCORCIA, JORGE. *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua*. Editorial Universitaria, UNAN – LEON. 1999.
- IVES MENY, JEAN – CLAUDE THOENIG. *Las Políticas Públicas*. Ariel Ciencias Políticas. Barcelona 1992.
- JIMÉNEZ LIEBANA, DOMINGO. *Responsabilidad civil: Daños causados por productos defectuosos*. Mc Graw Hill. CIENCIA JURIDICAS. Madrid 1998.
- LEON G. SCHIFFMAN, LESLLIE LAZAR DANUK. *Comportamiento del Consumidor*. PRENTICE HALL. Quinta Edición. Impreso en México. 1997
- MARGINE CALDERON MARENCO, RAFAEL CHAMORRO FLETES. *Derecho Constitucional. Derechos Humanos y Código Procesal Penal de Nicaragua. Una Interrelación Necesaria*, en: REVISTA DE DERECHO, Año 2002 No. 1. Pag. 25 – 34.
- MANUEL ORTEGA HEGG – JORGE NAVAS MORALES. *Descentralización y Asociacionismo Municipal*. CASC- UCA. Managua, Nicaragua, 2000.
- RABELLO DE CASTRO, LUCIA, *Infancia y Adolescencia en la cultura del consumidor*. Grupo Editorial Lumen. Hvmánitas. Buenos Aires – México. 2001.

**LEYES:**

- Constitución Política de Nicaragua (Con la reforma de 1995 y 2000)
- Decreto de Reglamento a la Ley de Municipios. Decreto No. 52 – 97. Publicado en la Gaceta. Diario Oficial No. 171, del 8 de Septiembre de 1997.
- Ley de Defensa de los Consumidores. Ley No. 182. La Gaceta No. 213 del Lunes 14 de Noviembre de 1994.
- Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo y su Reglamento (Ley 290). Publicado en La Gaceta. Diario Oficial No. 102 del 3 de Junio de 1998.

- Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ley No. 350 .Managua, Nicaragua, 2001. Corte Suprema de Justicia.
- Reglamento a la ley 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 205 y 206 del 30 y 31 de Octubre de 1998.
- Reglamento a la Ley No.182: Ley de Defensa de los Consumidores. Decreto A.N. No. 2187. La Gaceta del Viernes 3/9/1999.
- Ley de Municipios. Leyes No. 40 y 261. Su reforma fue publicada en el diario oficial La Gaceta No. 162. Del 26 de Agosto de 1997.